

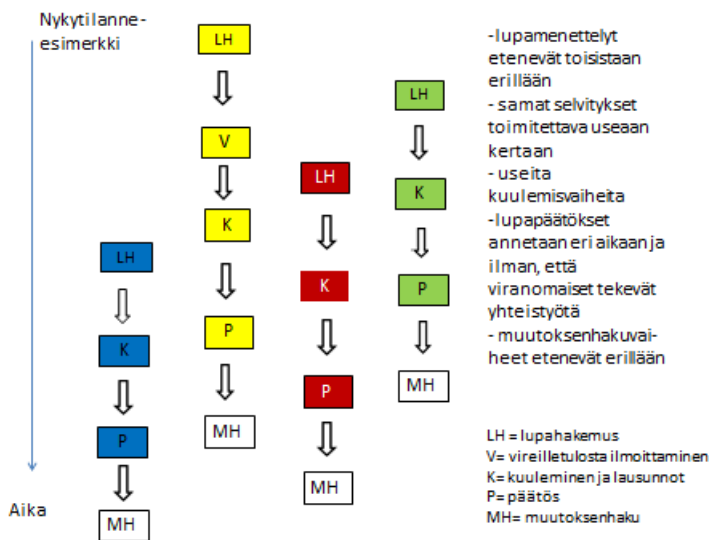
Ympäristöministeriö

Yhden luukun periaate ympäris- töllisessä lupamenettelyssä

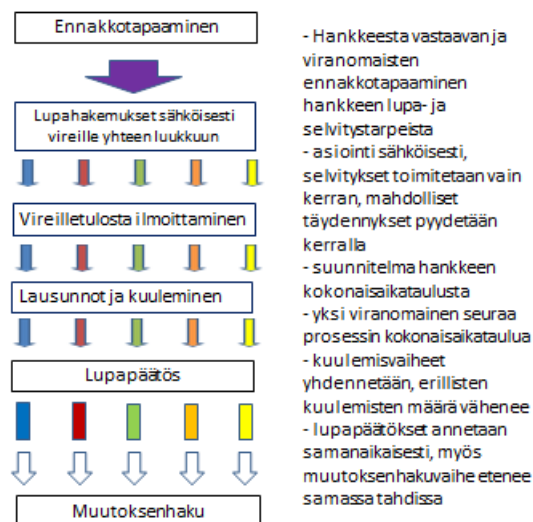
Väliraportti lainsäädännöllisistä linjauksista

Tiivistelmä linjauksista

- Eri lupia koskevat menettelyt sovitetaan ajallisesti yhteen
- Koskee ensi vaiheessa ympäristölupaa, vesitalouslupaa, maa-ainelupaa, laji- ja luontotyypisuojelua koskevia poikkeamislupia, kaivoslupaa, kemikaaliturvallisuuslain mukaisia vaarallisten kemikaalin käsittely- ja varastointilupia, rakennuslupaa, toimenpidelupaa, maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa
- Säädetään uusi menettelylaki ajallisesta yhteensovittamisesta, eri lakeihin sisältyviä menettelysääntöksiä ei muuteta
- Luvan hakijalla oikeus päättää, käsitelläänkö luvat tässä menettelyssä
- Menettelyvaiheiden yhteensovitus tarkoittaa:
 - o ennakkotapaaminen ennen lupahakemusten vireille laittamista
 - o lupahakemukset ja niiden täydentämiset yhdellä kertaa
 - o kuulemiset tapahtuvat yhdellä kertaa
 - o erilliset lupapäätökset, jotka annetaan samanaikaisesti
- YVA-menettelyyn sisältyvä arviointiselostuksesta kuuleminen ja ympäristölupahakemuksesta kuuleminen voidaan tietyissä tapauksissa yhdistää, kuulemisaika olisi tällöin 30 päivää



Yhden luukun malli



Sisällys

1. Hankkeen asettaminen ja tavoitteet	3
2. Lupamenettelyihin ja niiden sujuvoittamiseen liittyviä uudistuksia	3
2.1 Sähköisten asiointi- ja tiedonhallintajärjestelmien kehittäminen	3
2.2 Maakuntauudistus ja uusi valtion lupa- ja valvontaviranomainen	4
2.3 Muita toteutuneita tai valmisteilla olevia uudistuksia	4
2.3.1 Ympäristönsuojelulaki	4
2.3.2 YVA-lain uudistus.....	5
2.3.3 Valituslupajärjestelmän laajentaminen	5
3. Nykytila ja tarpeet yhden luukun menettelylle.....	5
3.1 Tarpeet yhden luukun menettelylle	5
3.2 Nykyiset ympäristöllisiä lupia koskevat menettely-, osallistumis- ja muutoksenhakusäännökset.....	5
3.2.1 Asianosaikäsite ja kuuleminen.....	6
3.2.2 Hakemuksesta tiedottaminen	6
3.2.3 Päätöksen antaminen	6
3.2.4 Valitusoikeus ja muutoksenhaku	6
4. Valmistelussa esillä olleet vaihtoehdot	7
4.1 Yhden luukun periaate ympäristöllisissä lupamenettelyissä	7
4.1.1 Mitkä luvat mukaan	7
4.1.2 Mitä lupaviranomaisia koskee	7
4.1.3 Miten menettelyvaiheita yhdennetään	8
4.1.4 Yhdenntämismuutosten vertailua.....	8
4.2 YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen.....	9
4.2.1 YVA-direktiivistä tulevat reunaehdot.....	10
4.2.2 Nollavaihtoehto	10
4.2.3 Kuulemiset yhteensovittava vaihtoehto	10
4.2.4 Vaihtoehtojen vertailua.....	10
5. Linjaukset lainsäädännön valmisteluun	11
5.1 Mitkä lupamenettelyt yhteensovitettuun menettelyyn	12
5.2 Menettelyistä säättäminen.....	12
5.3 Menettelyn valinta.....	13
5.4 Miten lupamenettelyjä yhteensovitetaan	13
5.4.1 Ennakkotapaaminen	13
5.4.2 Lupahakemus	14
5.4.3 Kuuleminen ja lausunnot	14
5.4.4 Päätöksen antaminen	14
5.5 Yhteensovittava viranomainen ja sen toimivalta	15
5.6 YVA- ja lupamenettelyn kuulemisten yhteensovittaminen	15
5.7 Pidemmän aikavälin kehittäminen	16

1. Hankkeen asettaminen ja tavoitteet

Ympäristöministeriö asetti 14.10.2016 lainsäädäntöhankkeen ympäristöllisten menettelyjen yhdentämiseksi. Hankkeessa valmistellaan ehdotus hallituksen esitykseksi ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisestä, joka sisältäisi yhdennettyä menettelyä koskevan lain sekä tarvittavat muutokset olemassa olevaan lainsäädäntöön. Lisäksi hankkeessa valmistellaan ehdotukset ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamiseksi.

Hankkeelle asetettiin laajapohjainen ohjausryhmä, joka linjaa lainsäädännön valmistelua. Hankkeen toimeksiannon mukaan peruslinjaukset siitä, mitä ympäristöllisiä menettelyjä ja viranomaisia lainsäädäntö koskee ja miten yhdentäminen toteutetaan, valmistellaan 30.4.2017 mennessä. Tämän jälkeen valmistellaan ehdotus hallituksen esitykseksi 31.12.2017 mennessä. Lainsäädäntömuutokset on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2019 samanaikaisesti, kun valtion aluehallintoa koskevien muutosten on tarkoitus tulla voimaan.

Tavoitteena ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisessä on parantaa asiakasneuvontaa ja menettelyjen prosessinjohtoa, lyhentää lupamenettelyjen kokonaiskestoajaa yhdistämällä päällekkäisiä menettelyvaiheita, tehostaa viranomaisten työskentelyä ja parantaa yhteistyötä sekä varmistaa, ettei eri lupapäätöksissä ole sisällöllisiä ristiriitoja. Luvanhakijan ja haitankärsijän kannalta tavoitteena on lisäksi helpottaa asiointia keskittämällä menettely- ja vaikuttamisvaiheita. Lupamenettelyjen kehittämisessä painotetaan asiakasnäkökulmaa sekä luvanhakijan että haitankärsijöiden kannalta.

Lupamenettelyissä tulee ottaa käyttöön yhden luukun toimintamalli, jonka mukaisesti asiointi tapahtuu sähköisesti ja samalla kertaa eri viranomaisten kanssa.

2. Lupamenettelyihin ja niiden sujuvoittamiseen liittyviä uudistuksia

2.1 Sähköisten asiointi- ja tiedonhallintajärjestelmien kehittäminen

Yhden luukun toimintamalli toteutetaan digitaalista asiointijärjestelmää hyödyntämällä. Järjestelmässä on keskiössä lupa-, ilmoitus- ja valvontatoiminnan asiointia tukeva palvelukerros ja ekosysteemi, joka mahdollistaa viranomaisten, asiakkaan ja kolmansien osapuolten välisen tiedonvaihdon sekä asiakaslähtöiset sujuvat viranomaisrajat ja hallinnontasot ylittävät palveluketjut. Asiointiprosessien ja tietojärjestelmäratkaisujen kehittämisessä noudatetaan julkisten palvelujen digitalisoinnin periaatteita ja linjauksia sekä hyödynnetään kansallisen palveluarkkitehtuurin palveluja.

Yhden luukun toimintamalli ei rajoitu vain tässä raportissa tarkasteltuihin lupiin ja viranomaisiin, koska tarpeet digitaalisen järjestelmän laajuudelle ovat huomattavasti laajemmat. Tietojärjestelmäratkaisujen tulee yleisemmin mahdollistaa poikkihallinnollinen asiointi ja tietojen vaihto sekä koskea lupakäsittelyn lisäksi ilmoituksia, valvontaa ja raportointia.

Luvanhakijan näkökulmasta yhden luukun toimintamalli tarkoittaa, että hakijan suuntaan lupahakemusten käsittely on yhtenäistä, vaikka se tapahtuisi eri viranomaisissa. Yhden luukun periaatteen toteutuminen lupamenettelyssä tarkoittaa, että asiakas voi saattaa useita lupamenettelyitä vireille sähköisesti yhtenä hankkeena samalla kertaa, hanketta koskevat tiedot ja selvitykset syötetään sähköiseen järjestelmään vain kerran ja että järjestelmään tallennetut aineistot ovat sähköisesti eri viranomaisten ja tarpeellisin osin myös muiden osallisten saatavilla. Tiedot ovat käytettävissä myös haettaessa toiminnalle mahdollisia uusia tai jatkolupia.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut edellä kuvatun toimintamallin mukaisen Luvat ja valvonta – kärkihankkeen ajalle 1.1.2017 – 31.12.2019. Hankkeessa otetaan käyttöön julkisen hallinnon lupa-, ilmoitus- ja valvontatoiminnan digitalisointiin kehitetty yhteinen, palvelumuotoiluun nojaava asiakaslähtöinen kehittämisen malli sekä toteutetaan edellä kuvattu digitaalinen yhden luukun periaatteella toimiva

asiakaslähtöinen hallinnon tasot ja viranomaisrajat ylittävä asiointimahdollisuus. Tavoitteena on, että kansalainen tai yritys löytää kaikki luvat ja valvontavelvoitteet yhdestä sähköisestä palvelunäkymästä ja voi sieltä edetä asioimaan sähköisesti tiedonvaihtoa tukevan palvelukerroksen tukemana. Palvelukerroksen tulee olla yhteydessä viranomaisten asiointijärjestelmiin siten, että hanketta koskevat ja siihen liittyvät tiedot ja lupa-asiakirjat ovat sekä asiakkaan että viranomaisten saatavilla sähköisesti. Reaaliaikaisen tiedon ja tiedonvaihdon ansiosta viranomaiset voivat kohdentaa resurssejaan tunnistettujen korkeamman riskin kohteiden valvontaan. Hankkeessa luotava asiointimahdollisuus tulee olemaan perusta sähköiselle yhden luukun lupamenettelylle.

Ympäristö- ja vesilupien käsittelyssä ollaan toukokuussa 2017 ottamassa käyttöön sähköinen ympäristölupahakemus eli eLupa eläinsuojien, turvetuotannon ja vesistöalutusten osalta. Käyttökokemusten perusteella sähköisen luvan käyttöä laajennetaan myöhemmin myös muille toimialoille. Luvan hakemusosion käyttöönoton jälkeen käynnistyy järjestelmäkehityksen toinen vaihe, jossa järjestelmä laajennetaan koskemaan myös viranomaiskäsitteilyn vaiheita. Tulevassa valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa eLupa on ympäristö- ja vesilupien osalta perusta, jolle yhden luukun periaatteen asiointijärjestelmää kehitetään.

2.2 Maakuntaudistus ja uusi valtion lupa- ja valvontaviranomainen

Vireillä olevan maakuntaudistuksen yhteydessä organisoidaan uudelleen myös valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät. Valmistellaan hallituksen esitys, jolla perustettaisiin uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto. Virastolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä. Ympäristöasioista virasto hoitaisi ympäristönsuojelulain, vesilain, jätelain, YVA-lain, luonnonsuojelulain, maa-aineslain sekä eräiden muiden ympäristöä koskevien lakien mukaisia tehtäviä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Maakuntaudistus ja Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen on tarkoitus toteuttaa vuoden 2019 alusta.

Perustettavilla uusilla maakunnilla tulisi olemaan tärkeä rooli ympäristöllisissä menettelyissä erityisesti niiden hoidettavaksi siirtyvien vesien- ja merenhoidon tehtävien ja maakuntakaavoituksen kannalta. Maakunta voisi jatkossa hoitaa myös alueensa kuntien ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvontatehtäviä, mikäli kaikki alueen kunnat näin sopivat.

2.3 Muita toteutuneita tai valmisteilla olevia uudistuksia

2.3.1 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulakiin on viime vuosina tehty useita menettelyiden sujuvoittamista edistäviä muutoksia. Lupamääräysten tarkistamisesta on luovuttu ja toiminnan olennaista muuttamista koskevaa lupamenettelyä on kevennetty. Määräaikaisen luvan käyttöalaa on supistettu. Eläinsuojien luvitusta on kevennetty tuntuvasti ja maa-ainesten ottoluvan ja ympäristöluvan osalta on säädetty yhteiskäsittelystä. Luvanvaraisuus on poistettu joiltakin ympäristövaikutuksiltaan vähäisiltä toiminnoilta. Viimeisimmällä, vuonna 2017 voimaan tulevalla muutoksella toimituksia on siirretty luvanvaraisuudesta rekisteröintimenettelyyn piiriin, jolloin toimituksia koskevista ympäristönsuojeluvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella (HE 8/2017 vp).

Alkuvuodesta 2017 on käynnistetty valmistelu sen selvittämiseksi, voitaisiinkin joillakin toimialoilla korvata ympäristölupamenettely ilmoitusmenettelyllä. Ilmoitusmenettelyssä riittäisi toimintaa koskevien tietojen ilmoittaminen lupaviranomaiselle, menettelyyn voisi liittyä supistettu kuuleminen ja ilmoituksen käsittelylle asetettaisiin määräaika, jonka kuluttua toiminnan voisi aloittaa. Ilmoituksen johdosta annettaisiin viranomaispäätös, johon voitaisiin tarvittaessa liittää määräyksiä.

Ympäristölupamenettelyn sujuvoittamistarkoituksessa käynnistettiin keväällä 2016 selvitys, jossa on kehitetty uudenlaista lupamenettelyn vaiheistusta kahdessa aluehallintovirastossa. Kokeiltavat ehdotukset koskevat tehostettua neuvontaa, lupapäätösluonnoksesta kuulemista ja viranomaislausuntojen irrotta-

mista muusta kuulemisesta. Hankkeessa on selvitetty, onko lupamenettelyn vaiheistuksen muuttamisella vaikutusta menettelyn keston ja laatuun, sekä sitä, voitaisiinko sujuvoittaminen toteuttaa säädösmuutoksia tai kehittämällä toimintatapoja. Hankkeen alustavista tuloksista on pääteltävissä, että kokeiltu uudenlainen vaiheistus todennäköisesti pidentää varsinaisen lupaprosessin kestoja, mutta saattaa parantaa sen laatua ja sitä kautta vähentää muutoksenhakualltiutta ja menettelyn kokonaisaikaa. Tehostettu neuvonta, sähköinen lupamenettely ja sähköisen neuvonnan kehittäminen edistävät osaltaan sujuvampaa lupakäsittelyä. Selvitys valmistuu huhtikuun lopussa 2017.

2.3.2 YVA-lain uudistus

Uudessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (jatkossa YVA-laki) ja samassa yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyssä muutoksessa säädetään mahdollisuudesta tehdä ympäristövaikutusten arviointi hankekaavan valmistelun yhteydessä tai yhdistää menettelyihin sisältyvät kuulemisvaiheet. Samassa yhteydessä on säädetty mahdollisuudesta yhdistää luonnonsuojelulain mukainen Natura-arviointi ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn. Uusi YVA-laki ja lainsäädännön muutokset tulevat voimaan 16.5.2017.

2.3.3 Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Huhtikuussa 2017 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys (HE 43/2017 vp), jossa esitetään säädettäväksi valituslupajärjestelmän käyttöönotosta ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä uudistettaisiin vastaamaan hallintolainkäytönlain säännöksiä ja samalla valituslupajärjestelmää laajennettaisiin lähes kaikkiin lain asiaryhmiin. Lisäksi luonnonsuojelulaissa säädettyjen päätösten osalta valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennetaan. Valituslupajärjestelmän käyttöönotolla nopeutetaan asioiden ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

3. Nykytila ja tarpeet yhden luukun menettelylle

3.1 Tarpeet yhden luukun menettelylle

Erialaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen lukumäärä, kesto, sujuvuus ja ennakoitavuus vaikuttavat, yrityksille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, hallinnon kustannuksiin, yleisön osallistumismahdollisuuksiin sekä päätöksenteon laatuun ja läpinäkyvyyteen.

Ympäristömenettelyistä säädetään useissa erityislaeissa, joita on valmisteltu eri aikoina, eri hallinnonaloilla ja eri ministeriöissä. Lainsäädäntöön sisältyy nykyisin säännökset ympäristönsuojelulain ja vesilain sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupahakemusten yhteiskäsittelystä. Muiden menettelyjen yhteensovittamisesta ei nykyisin ole säännöksiä. Ympäristöön vaikuttavien hankkeiden arviointi tapahtuu itsenäisesti kussakin viranomaisessa sitä koskevan toimialan rajoissa. Viranomaisyhteistyö perustuu muodollisiin lausunntomenettelyihin, eikä millään viranomaisella ole kokonaisvastuuta tietyn hankkeen ennakoivalvonnasta. Menettelyjen moninaisuus on ongelmallista paitsi toiminnanharjoittajalle myös haitankärsijöille, joita kuullaan usein monessa eri menettelyssä ja vaiheessa.

3.2 Nykyiset ympäristöllisiä lupia koskevat menettely-, osallistumis- ja muutoksenhakusäännökset

Lupamenettelyä, osallistumista ja muutoksenhakua koskevissa säännöksissä on eri ympäristöllisissä lupalaeissa nykyisin eroja, vaikka osassa laeista säännökset ovatkin uudistusten myötä lähentyneet toisiaan. Ympäristöllisinä lupina on tarkasteltu ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa, vesilain (587/2011) mukaista vesitalouslupaa, maa-aineslain (555/1981) mukaista maa-aineslupaa, luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisia laji- ja luontotyyppisuojeleja koskevia poikkeamislupia, kaivoslain (621/2011) mukaista kaivoslupaa, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta

annetun lain (390/2005, jatkossa kemikaaliturvallisuuslaki) mukaista lupaa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista rakennuslupaa, toimenpidelupaa, maisematyölupaa ja purkamislupaa

3.2.1 Asianosaiskäsite ja kuuleminen

Asianosaisten piiri ja heidän kuulemistaan koskevat säännökset ovat laajimmat ympäristönsuojelu-, vesi- ja kaivoslaissa sekä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteismenettelyssä. Asianosaisia ovat näiden lakien mukaisissa menettelyissä ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea ja näille tahoille on varattava tilaisuus tehdä muistutuksia. Maa-aineslain, luonnonsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa menettelyissä muistutuksia voivat tehdä ne, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Rakennuslupa-asiassa asianosaisasema on naapurilla, jolla tarkoitetaan viereisen tai vastapäisen kiinteistön omistajaa tai alueen haltijaa.

Muiden kuin asianosaisten kuulemisesta säädetään asianomaisissa laeissa. Ympäristönsuojelu-, vesi-, kemikaaliturvallisuus- ja kaivoslaissa sekä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteismenettelyn osalta yleisöä on kuultava. Maa-aineslain, luonnonsuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain lupamenettelyissä ei nykyisellään kuulla yleisöä.

3.2.2 Hakemuksesta tiedottaminen

Säännökset lupahakemuksesta tiedottamisesta vastaavat nykyisellään toisiaan ympäristönsuojelu-, vesi-, kemikaaliturvallisuus- ja kaivoslaissa sekä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteismenettelyn osalta. Näissä menettelyissä hakemuksen viireillä olosta tiedotetaan joko lupaviranomaisen ja kuntien ilmoitustaululla tai internetsivulla ja sanomalehdessä sekä annetaan tiedoksi asianosaiselle, jota asia erityisesti koskee. Maa-aineslain mukaisesta lupahakemuksesta ilmoitetaan kunnan ilmoitustaululla. Luonnonsuojelulain mukaisesta lupahakemuksesta ilmoittamisessa noudatetaan hallintolain yleissäännöksiä tiedoksiannosta. Rakennuslupahakemuksesta tiedotetaan rakennuspaikalla ja naapureille kirjeillä.

3.2.3 Päätöksen antaminen

Päätöksen antamisesta on erityissäännökset ympäristönsuojelu-, vesi-, kemikaaliturvallisuus- ja kaivoslaissa sekä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteismenettelyn osalta. Näissä menettelyissä lupapäätös annetaan julkipanon jälkeen ja päätöksen antamisesta tiedottamisesta ja sen toimittamisesta säädetään tarkemmin. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset lupapäätökset annetaan julkipanon jälkeen. Luonnonsuojelulain mukaisten päätösten antamisessa noudatetaan hallintolakia.

3.2.4 Valitusoikeus ja muutoksenhaku

Valitusoikeutta koskevat säännökset ympäristönsuojelu-, vesi-, kaivos- ja maa-aineslaissa vastaavat pitkälle toisiaan. Valitusoikeus näiden lakien mukaisissa lupamenettelyissä on asianosaisella, rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, valtion valvontaviranomaisella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella sekä asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella. Tämän lisäksi ympäristönsuojelulain ja kaivoslain mukaisista päätöksistä valitusoikeus on saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella, vesilain mukaan saamelaiskäräjillä ja maa-aineslain mukaan kunnan jäsenillä.

Luonnonsuojelulaissa valitusoikeus luonnonsuojelulain mukaisista poikkeamisluvista on säädetty niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, asianomaiselle kunnalle sekä muissa kuin 31 §:n ja 48 §:n momentissa tarkoitettua poikkeamislupaa koskevassa asiassa sellaiselle rekisteröidylle paikalliselle tai alueelliselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Mainituilla yhteisöillä on valitusoikeus 49 §:n mukaisesta poikkeamisluvasta.

Kemikaaliturvallisuuslaissa valitusoikeus on hallintolainkäyttölain mukaisesti sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valitusoikeus rakennus- ja toimenpideluvasta on viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla, sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa, sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnalla. Maisematyöluvasta ja rakennuksen purkamisluvasta valitusoikeus on lisäksi kunnan jäsenellä sekä kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa. Poikkeamispäätöksestä ja päätöksestä suunnittelutarveasiassa valitusoikeus on näiden lisäksi sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen.

Muutoksenhaku ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista päätöksistä ohjautuu Vaasan hallinto-oikeuteen. Muiden lakien mukaisista päätöksistä muutoksenhaku ohjautuu alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.

4. Valmistelussa esillä olleet vaihtoehdot

4.1 Yhden luukun periaate ympäristöllisissä lupamenettelyissä

Lainsäädäntöhankkeessa on tarkasteltu sääntelytarpeita ja toteuttamisvaihtoehtoja yhden luukun periaatetta hyödyntävälle lupamenettelylle tilanteessa, jossa suunniteltu hanke edellyttää usean lain mukaisia ympäristöllisiä lupia. Lähtökohtana hankkeen toimeksiannolle on ollut Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa –selvitys sekä siitä syksyllä 2016 saatu lausuntopalaute.

4.1.1 Mitkä luvat mukaan

Hankkeessa on menettelyyn sisällytettävänä lupina tarkasteltu ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista vesitalouslupaa, maa-aineslain mukaista maa-aineslupaa, luonnonsuojelulain mukaisia poikkeamispäätöksiä laji- ja luontotyyppisuojelesta, kaivoslain mukaista kaivoslupaa ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaista lupaa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista luvista on tarkasteltu rakennuslupaa, toimenpidelupaa, maisematyölupaa ja purkamislupaa.

Hankkeessa on keskusteltu mahdollisuudesta sisällyttää menettelyyn myös kaavoja koskeva päätöksenteko, kaavoitukseen tiiviisti liittyvä suunnittelutarvetta koskevat ratkaisut sekä päätökset poiketa kaavamääräyksestä.

Lisäksi esillä on ollut rekisteri- ja ilmoitusmenettelyjen yhteensovittaminen lupamenettelyihin. Näiden menettelyjen osalta asiointi tulee jatkossa tapahtumaan saman sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Rekisteri- tai ilmoitusasian samanaikainen vireillepano lupahakemusten kanssa yhdessä luukussa on jatkossa mahdollista. Esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain nojalla pelastuslaitoksille tehtävät ilmoitukset ovat tältä osin keskeisiä.

4.1.2 Mitä lupaviranomaisia koskee

Hankkeessa on eri toteuttamisvaihtoehtoja tarkasteltu myös siltä kannalta, minkä viranomaisten toimivaltaan kuuluvat ympäristölliset lupamenettelyt olisivat mukana yhden luukun menettelyssä. Esillä ovat olleet vaihtoehdot:

- 1) tulevan uuden valtion lupa- ja valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat ympäristölliset luvat;
- 2) valtion lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvat luvat sekä TUKES:n toimivaltaan kuuluvat ympäristölliset luvat
- 3) a) edellä kohdassa 1-2 mainitut valtion lupaviranomaisten luvat tai kunnan lupaviranomaisen (ympäristönsuojelu- ja rakennuslupaviranomainen) luvat siten, että valtion ja kunnan lupamenettelyjä ei sovitettaisi keskenään yhteen

- b) edellä kohdassa 1-2 mainitut valtion lupaviranomaisten luvat ja kunnan lupaviranomaisen luvat siten, että yhteen sovittamista voidaan tehdä myös valtion ja kunnan lupamenettelyiden välillä.

Valmistelussa on tunnistettu, että uuden menettelyn käyttöönotto edellyttää sähköistä asiointijärjestelmää, jonka toteutuminen tulee etenemään asteittain. Valtion lupaviranomaisissa sähköinen järjestelmä tulee todennäköisesti käyttöön ennen kuin järjestelmät ovat käytössä kuntien lupaviranomaisilla.

4.1.3 Miten menettelyvaiheita yhdennetään

Lupamenettelyllä tarkoitetaan tässä raportissa hankkeen ennakkolliseen valvontaan sisältyviä asian käsittelyvaiheita. Tarkastelussa on ollut mukana myös varsinaista lupamenettelyä edeltävä valmisteluvaihe, jossa hankkeesta vastaavan vastuulla on selvittää, mitä lupia tai muita päätöksiä hankkeen toteuttaminen edellyttää. Lupahakemuksen vireille tulon jälkeen menettelyn vetovastuu siirtyy viranomaiselle, joka huolehtii täydennyspyynnöin ja asianosaisia, yleisöä sekä muita viranomaisia kuulemalla, että asia on lupapäätöstä varten riittävästi selvitetty. Lupamenettelyä voi seurata vielä muutoksenhakuvaihe, jossa lainkäyttömenettelyssä selvitetään tehdyn päätöksen oikeellisuus

Eri lupamenettelyiden yhdentäminen on mahdollista toteuttaa eriasteisesti:

- Nollavaihtoehdolla tarkoitetaan, että eri lupia olisi mahdollista hakea sähköisen palvelupisteen kautta yhden luukun periaatteella, mutta eri lupaviranomaiset käsitelisivät lupahakemuksia nykyisen lainsäädännön mukaisesti kukin erikseen, kuulemiset ja päätöksenteko tapahtuisivat lupasioissa eriaikaisesti ja erillisinä menettelyinä.
- Yhteen sovittavalla vaihtoehdolla tarkoitetaan sähköisen menettelyn lisäksi, että eri lupien menettelyvaiheita sovitettaisiin ajallisesti yhteen siten, että eri lupien hakemusten täydentämistä, lupahakemuksesta kuulemista ja lupapäätöksen antamista koskevat menettelyvaiheet olisi yhdennetty ajallisesti. Lupaviranomaisten päätöksentekotoimivalta säilyisi ennallaan.
- Yhdennetyllä vaihtoehdolla tarkoitetaan, että eri lupia voitaisiin hakea yhdellä hakemuksella, luvat käsiteltäisiin yhdessä menettelyssä ja menettelyn lopputuloksena syntyisi yksi lupapäätös. Yhdelle viranomaiselle siirtyisi päätöstoimivaltaa muilta viranomaisilta ja lupiin liittyvät menettelysäännökset yhtenäistettäisiin. Yhdestä lupapäätöksestä myös muutoksenhaku ohjautuisi yhtenä kokonaisuutena. Vaihtoehto tarkoittaisi, että Vaasan hallinto-oikeuden erityisasemaan ympäristöasioissa kohdistuisi muutostarpeita.
- Kokonaisvaltaisen uudistamisen vaihtoehdolla tarkoitetaan, että ympäristöä koskeva lainsäädäntö koottaisiin ja yhdennettäisiin myös aineellisesti yhdeksi ympäristölliseksi laiksi.

Kokonaisvaltaisen uudistamisen vaihtoehto edellyttäisi lainsäädännön laaja-alaisempaa uudelleentarkastelua, joka ei tämän lainsäädäntöhankkeen aikataulu ja toimeksianto huomioon ottaen ole mahdollista. Myöskään nollavaihtoehtoa ei ole lainsäädäntöhankkeen toimeksianto huomioon ottaen tarkasteltu jatkossa tarkemmin.

4.1.4 Yhdentämisvaihtoehtojen vertailua

Oheiseen taulukkoon on koottu yhteensovittavan ja yhdennetyn vaihtoehdon osalta valmistelussa esille nousseita arvioita hyödyistä ja haitoista sekä muita huomioita:

Vaihtoehto	Hyötyjä	Haittoja	Muita huomioita
Yhteensovittava vaihtoehto	-menettelyt ja kuultavien tahojen laajuus säilyvät nykyisellään, samat säännökset riippumatta menettelystä; -viranomaisten toimivaltaan vähäisiä muutoksia (yhteen sovittaminen); -erillisten osallistumisvaiheiden lukumäärä vähenee;	-kukin viranomainen arvioi, mitkä muistutukset/mielipiteet huomioon missäkin lupa-asiassa; -yksittäisen lupa-asian kesto voi pidentyä; -yhteensovittaminen aiheuttaa viranomaiselle lisätyötä; -muutoksenhakuvaiheessa	-huolehdittava, ettei eri lupapäätöksiin jää sisällöllisiä ristiriitaisuuksia; -erilaiset menettelysäännökset voivat säilyä eri lupalaeissa;

	<ul style="list-style-type: none"> -kuuleminen eri luvista samaa-aikaisesti; -muistutukset ja mielipiteet annetaan vain kerran; -kokonaismenettelyaika voi lyhentyä; -lupamenettely jäntevoityy; -muutoksenhakuvaihe säilyy ennallaan, yhdentymistä ajallisesti; -eri lupapäätökset lainvoimaiseksi erikseen; -ei tarvetta muuttaa hallinto-oikeuksien työnjakoa; 	menettelyt eriytyvät;	
Yhdentävä vaihtoehto	<ul style="list-style-type: none"> -menettelysäännökset yhdenmukaistuvat, menettely yksinkertaistuu; -erillisten osallistumisvaiheiden lukumäärä vähenee; -kuuleminen eri luvista samaa-aikaisesti, -muistutukset ja mielipiteet annetaan vain kerran; -kokonaismenettelyaika voi lyhentyä; <p><u>Yksi lupapäätös:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -lupapäätös selkeämpi, sisäinen yhteensovitus varmistettu; -muutoksenhakuvaihe yhdentyy; 	<ul style="list-style-type: none"> -osassa lupa-asioita menettelyt raskaammiksi (esim. yleisön kuuleminen laajemmin), mahdolliset vaikutukset lupaharkintaan ja luvan sisältöön; -yksittäisen lupa-asian kesto voi pidentyä; <p><u>Yksi lupapäätös:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -lupapäätökset laajempia kokonaisuuksia; -lupapäätöksen joustamattomuus; -lisää yhdentävän viranomaisen toimivaltaa ja työmäärää; -valitusoikeutta ja muutoksenhakua koskevat säännökset tulisi yhdenmukaistaa; -muutoksenhakumenettely voi hidastua; -hallinto-oikeuksien työnjakomuutokset tarpeen 	<ul style="list-style-type: none"> -jos yhdenmukainen malli, ratkaistava mihin asti yhdenmukainen on järkevää viedä ja mitä päätöksiä koskee (esim. asianosaisuus ratkennusluvissa); -menettelystä irrottautumisen vaikutus asiaan tämän jälkeen sovelletta-vaan menettelyyn; -jotta sääntely samalla kevenisi, erilliset menettelysäännökset olisi kumottava eri lupalajeista; -yhden lupapäätöksen malliin liittyy avoimia kysymyksiä (määräaikainen osalupa, osaluvan muuttaminen tai muuttuminen muutoksenhaussa, ristiriitaisen lupien yhteensovitus)

4.2 YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen

Valmistelussa on tarkasteltu mahdollisuuksia yhteensovittaa YVA- ja lupamenettelyä. Reunaehdot yhteensovittamiselle tulevat YVA-direktiivistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta) sekä lupa-asioita koskevista kansallisista ratkaisuista, kuten lupahakemukselle säädetyt sisältövaatimukset. Lisäksi lupamenettelyn osalta on otettava huomioon teollisuuspäästädirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä).

YVA-direktiivi mahdollistaa YVA-menettelyn toteuttamisen joko erillisenä menettelynä, osana kaavoitusta tai osana lupamenettelyä.

4.2.1 YVA-direktiivistä tulevat reunaehdot

YVA-direktiivi edellyttää, että viranomaisen laatii perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista arviointiselostuksen, siitä annettujen mielipiteiden ja lausuntojen sekä viranomaisen oman tarkastelun pohjalta. Perusteltu päätelmä voidaan antaa vasta, kun kuuleminen arviointiselostuksesta on päättynyt. Arviointiselostuksesta kuulemiselle on varattava vähintään 30 päivän kuulemisaika. Ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä on laadittava ennen luvan myöntämistä ja arvioinnin tulokset on otettava huomioon lupapäätöksen perusteluissa. YVA-direktiivin mukaan hankkeen toteuttamisessa on pyrittävä välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan siitä aiheutuvia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten arvioinnin tulee direktiivin mukaan sisältää kuvaus hankkeen kohtuullisista, varteenotettavista vaihtoehdoista ja toteuttamisvaihtoehdon valinnassa on huomioitava vaihtoehtojen ympäristövaikutukset.

4.2.2 Nollavaihtoehto

Valmistelussa on ollut esillä kaksi toteuttamisvaihtoehtoa. Nollavaihtoehdossa yhteensovittamista kehitettäisiin ilman varsinaisia lainsäädäntömuutoksia hyödyntäen toimintatapojen ja tulevaa toimintaympäristön muutosta. Sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotto sujuvoittaa sekä YVA- että lupamenettelyjä, jolloin YVAssa syntyneet asiakirjat ja selvitykset ovat paremmin hyödynnettävissä myös lupamenettelyssä. Tulevassa valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa ympäristö- ja vesilupaviranomainen ja YVA-yhteysviranomaisen ovat samassa virastossa, jolloin menettelyitä voidaan käytännössä yhteensovittaa nykyistä paremmin.

Lainsäädännöstä ei tule estettä arviointiselostuksen ja lupavaiheen kuulemismenettelyjen yhteen sovittamiselle jo nykyään, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, ja näin on myös käytännössä toimittu. Uuden YVA-lain säännös ennakkoneuvottelusta YVA-menettelyssä parantaa osaltaan YVA- ja lupamenettelyn käytännön yhteensovittamista, kun lupaviranomainen osallistuu keskusteluun jo YVA-vaiheessa. YVA-lain uudistuksessa säädetty ympäristövaikutusten arvioiminen kaavoituksen yhteydessä tai YVA-menettelyn ja kaavoituksen kuulemisten yhteensovittaminen nopeuttaa osaltaan hankkeen toteuttamista ja hyödyttää näin välillisesti myös lupavaihetta.

4.2.3 Kuulemiset yhteensovittava vaihtoehto

Toisena vaihtoehtona on valmistelussa ollut esillä YVA-menettelyn arviointiselostuksesta kuulemisen toteuttaminen samanaikaisesti ja samalla kuulutuksella kuin ympäristölupahakemuksesta kuuleminen.

Voimassa olevan YVA-lain (468/1994) 11 §:n 3 momentin mukaan tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä. Uudessa YVA-laissa ei ole vastaavaa sääntelyä. Uuden YVA-lain 25 §:ssä edellytetään perustellun päätelmän liittämistä lupahakemukseen. Perusteltu päätelmä annetaan uuden YVA-lain 23 §:n perusteella puolestaan vasta lausuntojen antamisen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisen jälkeen. Näiden säännösten täsmennystarpeita tulee vielä selvittää.

Yhteensovittavassa vaihtoehdossa YVA- ja lupamenettelyjen osittainen päällekkäisyys tarkoittaisi, että YVA-menettelyyn sisältyvän vaihtoehtotarkastelun merkitys jäisi vähäisemmäksi, kun lupakäsittelyyn valikoituisi tietty toteuttamisvaihtoehto jo ennen kuin ympäristövaikutusten arviointimenettely on päättynyt. Koska YVA-direktiivi edellyttää, että ympäristövaikutukset arvioidaan hankkeen kohtuullisista ja varteenotettavista vaihtoehdoista ja vaihtoehdon valinnassa näiden vaikutukset otetaan huomioon, voidaan yhtäältä ajatella, että YVA- ja lupamenettelyitä on direktiivin toimeenpanon kannalta tarkoituksenmukaista yhteensovittaa vain niissä tilanteissa, jossa hankkeella ei ole ympäristövaikutusten kannalta varteenotettavaa vaihtoehtoa. Käytännössä tämä rajaisi menettelyjen yhteensovittamisen tilanteisiin, jossa hankkeen fyysiselle sijaintipaikalle ei ole vaihtoehtoja eikä toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksilla ole merkittäviä eroja.

4.2.4 Vaihtoehtojen vertailua

Oheiseen taulukkoon on koottu arviointia vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista sekä muita huomioita:

Vaihtoehto	Hyötyjä	Haittoja	Muita huomioita
0-vaihtoehto	-YVA- ja lupamenettely säilyvät erillisinä menettelyinä; -käytännössä mahdollisuus yhdistää menettelyitä	-kuulemisten yhdistäminen käytännön varassa, kun erilliset säännökset puuttuvat	-kuuleminen tultaisiin todennäköisesti yhdistämään harvoin; -arviointiselostuksesta kuullaan laajemmin yleisöä ja kuuleminen on osallistavampaa; -arviointiselostuksesta kuulemiselle 30-60 pv määräaika, lupahakemuksesta kuulemiselle 30 pv määräaika.
Kuulemisten yhdistäminen (arviointiselostus + lupahakemus)	-hankkeeseen liittyvien kuulemisvaiheiden lukumäärä vähenee; -YVA- ja lupamenettelyn yhteenlaskettu kokonaisaika voi lyhentyä; -voi edistää YVAssa tehtävien selvitysten käytettävyyttä lupamenettelyssä; -edellytys kohtuullisten ja varteenotettavien vaihtoehtojen selvittämisestä YVAssa täyttyy, jos soveltamista rajattu; -joustavuus säilyy, koska yhdistäminen ei olisi pakollista	-lupahakemuksesta kuultaessa ei ole käytettävissä perusteltua päätelmää; -YVA-menettelyn kokonaiskesto voi pidentyä, jos lupa-asia viivästyy; -lupamenettely voi viivästyä, ellei kuulemisten määräaikoja yhdenetä (lisäksi tulee perustellun päätelmän määräaika max 60 pv)	-lukumääräisesti vähän sellaisia hankkeita, joissa kuulemiset voitaisiin yhteensovittaa; -arviointiselostuksesta kuullaan laajemmin yleisöä ja kuuleminen on osallistavampaa; -arviointiselostuksesta kuulemiselle 30-60 pv määräaika, lupahakemuksesta kuulemiselle 30 pv määräaika.

5. Linjaukset lainsäädännön valmisteluun

Lainsäädännön valmistelu aloitetaan menettelyjä yhteensovittavan vaihtoehdon pohjalta.

Sähköinen yhden luukun periaatteella toimiva asiointijärjestelmä on välttämätön edellytys, jotta menettelyjen yhteensovittaminen käytännössä voi toimia ja hankkeelle asetut tavoitteet saavuttaa. Sähköinen yhden luukun asiointijärjestelmä sujuvoittaa lupa-asiointia vähentäen hallinnollista taakkaa lupamenettelyn eri osapuolilta. Asiointiprosessien ja järjestelmäratkaisujen kehittämisessä noudatetaan digitalisoinnin julkisia palveluja koskevia periaatteita ja linjauksia sekä hyödynnetään kansallisen palveluarkkitehtuurin palveluja. Yksi sähköinen asiointiluukku muodostetaan hyödyntäen valtion ja kuntien olemassa ja kehitteillä olevia asiointiprosesseja ja tietojärjestelmiä. Kehittämisessä varmistetaan järjestelmien yhteensopi- vuus ja rakennetaan niiden välille tarvittavat rajapinnat.

Menettelyjen yhteensovittamiseksi valmisteltavan lainsäädännön voimaantulo riippuu siitä, milloin digitaalisen palvelukerroksen toiminnallisuudet ovat sähköisessä asiointijärjestelmässä käytettävissä. Voimaantulo voi edetä porrastetusti sitä mukaa kun digitaalinen yhden luukun periaatteella toimiva asiakaslähtöinen hallinnon tasot ja viranomaisrajat ylittävä asiointimahdollisuus on toteutettu ja järjestelmän toiminnallisuudet eri lupaviranomaisissa otettu käyttöön. Tämän vuoksi resurssien panostaminen eri viranomaisten sähköisten asiointijärjestelmien kehittämiseen on ensiarvoisen tärkeää.

Valmistelussa ei ole tässä vaiheessa saanut kannatusta yhden lupapäätöksen malli taikka laajojen muutosten tekeminen nykyisiin menettelysääntöihin tai lupaviranomaisten nykyisiin toimivaltarajoihin. Valti-

on ja maakuntien hallinnossa on käynnissä laaja uudistus, jonka yhteydessä perustetaan uusi valtakunnallinen ympäristöviranomaisena. TUKESin asema kaivos- ja kemikaaliturvallisuuslupaviranomaisena säilyy tässä yhteydessä ennallaan, samoin lähtökohtaisesti myös kuntien ympäristö- ja rakennuslupaviranomaiset. Uudessa valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa sen toimivaltaan kuuluvien ympäristö- ja vesilupapäätösten sekä luonnonsuojelulain poikkeamispäätösten yhdentäminen samaan päätökseen on mahdollista toteuttaa ilman, että viranomaisten toimivaltarajoja muutetaan.

5.1 Mitkä lupamenettelyt yhteensovitetuun menettelyyn

Yhteen sovitetussa menettelyssä olisi mahdollista hakea seuraavia ympäristöllisiä lupia:

- ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa
- vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa
- maa-ainelain (555/1981) mukainen maa-ainelupa
- luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaiset laji- ja luontotyyppisuojelelta koskevat poikkeamisluvat
- kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupa
- vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin
- maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa ja purkamislupa

Näihin lakeihin viitataan muistiossa jatkossa kutsumalla niitä lupalaeiksi. Lisäksi osana menettelyä olisi mahdollista sovittaa yhteen YVA-menettelyä ja ympäristönsuojelulain mukaista lupamenettelyä jäljempänä luvussa 6 tarkemmin kuvatulla tavalla.

Uudistus koskisi viranomaisista ensi vaiheessa tulevaa Valtion lupa- ja valvontaviranomaista, TUKESia sekä kunnan ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisia.

Yhteensovitetuun menettelyyn on mahdollista sisällyttää myös edellä mainittujen lakien mukaisia ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä. Lisäksi menettelyyn olisi myöhemmin mahdollista yhdistää muiden lakien mukaisia lupamenettelyitä.

Hankkeen toimeksiannon mukaan kaavoitus maankäytön suunnittelua koskevana menettelynä jätetään lupamenettelyn yhteensovituksen ulkopuolelle. Samoin ulkopuolelle jätetään tässä vaiheessa kaavoitukseen kiinteästi liittyvät päätökset poiketa kaavasta sekä suunnittelutarveratkaisut, jotka pääosin liittyvät asuinrakentamiseen. Kaavoituksen yhteensovitusta muihin menettelyihin on parannettu YVA-lain uudistamisen yhteydessä. Alueen kaavatilanne ja mahdolliset kaavoitustarpeet tulevat yhteen sovitetussa menettelyssä esille hanketta koskevassa ennakkotapaamisessa. Kaavoituksen suhdetta lupamenettelyyn arvioidaan tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

5.2 Menettelyistä säätäminen

Yhteensovitettua lupamenettelyä varten säädettäisiin uusi laki (menettelylaki). Lisäksi kohdassa 5.1 mainittuja lupalakeja on tarpeen täydentää. Uudessa laissa säädettäisiin menettelyn soveltamisalasta ja sisällöstä, yhteen sovittavasta viranomaisesta ja sen tehtävistä, ennakkotapaamisesta sekä lupamenettelyiden eri vaiheiden yhteen sovittamisesta. Lupamenettelyjen yhteensovituksella ei olisi vaikutusta lupien myöntämisedellytyksiin.

Uuden lain säätäminen olisi lainsäädännön kokonaisuuden ja soveltamisen kannalta selkeämpi ratkaisu kuin sisällyttää uusia säännöksiä olemassa oleviin lakeihin. Lainsäädäntöä voitaisiin tältä pohjalta tulevaisuudessa myös kehittää eteenpäin esimerkiksi täydentämällä menettelylain soveltamisalaa mahdollisilla muilla menettelyillä tai yhdentämällä lupamenettelyjä nykyistä pidemmälle.

5.3 Menettelyn valinta

Yhteensovitetun lupamenettelyn tulee olla hankkeesta vastaavan eli luvan hakijan näkökulmasta joustava. Joustavuudella tarkoitetaan luvan hakijan oikeutta päättää, mitä hankkeen edellyttämiä lupia haetaan yhdessä ja mitä erikseen.

Hankkeesta vastaavalla olisi itsenäinen päätösvalta määrätä, mitä lupia haettaisiin yhteensovitetussa menettelyssä. Yhteensovitettuun menettelyyn olisi näin ollen mahdollista sisällyttää vain osa hankkeen edellyttämistä luvista. Valinta tehtäisiin siinä vaiheessa, kun lupahakemus laitetaan vireille.

Hankkeesta vastaavan näkökulmasta menettelyn tulisi olla joustava myös tilanteessa, jossa jonkin lupa-asian käsittelyn eteneminen viivästyy esimerkiksi ennakoimattomien lisäselvitystarpeiden vuoksi. Tällöin tämän luvan käsittely tulisi voida erottaa yhteensovitetusta menettelystä, jotta muiden lupien käsittely voi tarvittaessa edetä nopeammin. Luvan hakija voisi päättää tästä. Menettelyt voisivat tässäkin tapauksessa edetä sujuvasti ja menettelyvirheiden riski olisi minimoitu, koska yksittäisen lupa-asian osalta menettely ja kuultavat tahot olisivat samat riippumatta siitä, haetaanko lupaa erikseen vai osana yhteen sovitetua menettelyä.

5.4 Miten lupamenettelyjä yhteensovitetaan

Yhteensovitettu lupamenettely toteutettaisiin yhdentämällä samanaikaisesti vireille pantujen eri lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti. Käsittelyvaiheilla tarkoitetaan lupahakemuksen jättämistä ja täydentämisvaihetta, asianosaisten, yleisön ja muiden viranomaisten kuulemista, hakijalle varattavaa mahdollisuutta antaa vastineensa, sekä lupapäätöksen antamista ja lupapäätöksestä tiedottamista. Lisäksi säädettäisiin erikseen lupamenettelyä edeltävästä ennakkotapaamisesta/neuvottelusta vastaavasti kuin ympäristönsuojelulaissa uudessa 39 a §:ssä (HE 8/2017 vp, YmVM 3/2017 vp) ja uuden YVA-lain 8 §:ssä (HE 259/2016 vp, YmVM 4/2017 vp).

Yhteensovittaminen ei koskisi mahdollista muutoksenhakuvaihetta.

5.4.1 Ennakkotapaaminen

Yhteensovitetun menettelyn noudattaminen edellyttäisi pääsääntöisesti hankkeesta vastaavan ja eri viranomaisten välistä ennakkotapaamista, jossa eri menettelyjen osalta toimivaltaiset viranomaiset ja hankkeesta vastaava yhdessä arvioivat yhteen sovitetun menettelyn tarkoituksenmukaisuutta suunnitella olevaan hankkeeseen ja käyvät läpi eri lupiin liittyviä selvitys- ja tietotarpeita. Ennakkotapaaminen tulisi järjestää aina, jos hankkeesta vastaava sitä pyytää tai se muuten katsotaan tarpeelliseksi. Ennakkotapaamisesta säädettäisiin uudessa menettelylaissa.

Yhteydenoton johdosta viranomaisen tulisi alustavasti arvioida, mitä lupa- tai muita menettelyitä hankkeen toteuttaminen edellyttää ja kutsua hankkeesta vastaava ja eri menettelyjen osalta toimivaltaiset viranomaiset ennakkotapaamiseen. Tapaamisessa käytäisiin hankesuunnitelma läpi ja arvioitaisiin, mitä menettelyitä ja selvityksiä hankkeen toteuttaminen edellyttää. Tapaamisessa arvioidaan myös, millä aikataululla menettelyissä on mahdollista edetä ja mitkä lupamenettelyt olisi tarkoituksenmukaista sovittaa yhteen. Ennakkotapaamisessa todettaisiin, mikä viranomainen toimii jatkossa yhteen sovittavana viranomaisena. Tapaaminen liittyisi menettelyiden ja niiden vaiheiden kokonaishallintaan sekä tietotarpeiden selvittämiseen eikä siinä tehtäisi hanketta koskevia päätöksiä. Lupa-asia ei tulisi tässä vaiheessa vielä vireille viranomaisessa.

Ennakkotapaamisen jälkeen hankkeesta vastaava laatisi yhteistyössä yhteensovittavan viranomaisen kanssa suunnitelman hankkeen lupamenettelyiden etenemisestä. Suunnitelmasta kävisi ilmi, mitä eri lupa- tai muita menettelyitä hankkeen toteuttaminen vaatii ja minkä lupien osalta käsittelyt sovitetaan yhteen. Suunnitelma olisi informatiivinen eikä sillä olisi oikeudellista sitovuutta.

5.4.2 Lupahakemus

Yhden luukun järjestelmässä hakijan olisi mahdollista laittaa yhdellä kertaa vireille hanketta koskevia useampia lupia. Sähköinen järjestelmä ohjaisi hakemuksen asianomaiselle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Kukin viranomainen tarkastaisi toimivaltaansa kuuluvan lupahakemuksen riittävyden kuten nykyään. Mikäli hakemusta olisi tarpeen täydentää, yhteen sovittava viranomainen koordinoisi eri lupien täydennystarpeet ja niistä ilmoitettaisiin hakijalle kootusti yhdellä kertaa.

5.4.3 Kuuleminen ja lausunnot

Menettelyssä käsiteltävien lupahakemusten vireillä olosta tiedotettaisiin yhdellä ilmoituksella. Asianosaiset antaisivat muistutuksensa hakemuksista sähköisesti yhdellä kertaa. Jos lupa-asiasta kuullaan myös yleisöä, yleisön mielipiteet annettaisiin myös sähköisesti samassa aikataulussa.

Asianosaisuudesta on yleissäännös hallintolain (434/2003) 11 §:ssä. Ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja kaivoslaissa on lupa-asian asianosaistahot määritelty tätä laajemmin. Näitä erityissäännöksiä ei tässä yhteydessä muutettaisi. Kussakin lupa-asiassa kuultavista tahoista säädettäisiin siten edelleen asianomaisessa lupalaissa.

Menettelyssä yhteensovittaisiin myös viranomaislausuntojen pyytäminen, jos eri lupahakemuksista on tarpeen pyytää lausuntoa samalta viranomaiselta. Jos viranomaislausunto liittyy vain yhteen menettelyssä mukana olevista lupa-asioista, toimivaltainen viranomainen voisi pyytää sen myös erikseen. Lausuntopyyntöjen yhteensovittamisesta sovittaisiin lupaviranomaisten välillä.

Luvan hakijaa kuultaisiin hallintolain 34 §:n mukaisesti kuulemisessa saadusta palautteesta. Luvan hakijalta pyydetäisiin samalla kertaa vastinetta kaikkiin lausuntoihin, muistutuksiin ja mielipiteisiin.

Uudessa menettelylaissa säädettäisiin kuulemisessa noudatettavista teknisluonteisista seikoista, kuten esimerkiksi kuulemisilmoituksen julkaisemisesta.

5.4.4 Päätöksen antaminen

Viranomaisten kuhunkin lupalakiin perustuva päätöstoimivalta säilyisi ennallaan.

Uudella valtion lupa- ja valvontaviranomaisella olisi jatkossa toimivalta ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa. Näiden lakien mukaiset päätökset voitaisiin yhteensovitetussa menettelyssä antaa samassa päätöksessä. Muutoksena nykytilaan luonnonsuojelulain nojalla annettava myönteinen poikkeamispäätös voitaisiin yhdistää valtion lupa- ja valvontaviranomaisen ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla annettavaan päätökseen. Lupapäätöksen antamisesta olisi tarpeen säätää valtion lupa- ja valvontaviranomaista koskevassa laissa.

Muilta osin yhteen sovitetussa menettelyssä annettaisiin erilliset lupapäätökset, joiden antamisaikaa sovitettaisiin yhteen. Lupapäätösten sisältöä yhteensovittaisiin siltä osin, ettei niihin sisältyisi keskenään ristiriitaisia lupamääräyksiä. Yhteensovittava viranomainen asettaisi muiden viranomaisten kanssa keskusteltuaan määräajan, jossa lupapäätökset annettaisiin. Määräaika alkaisi kulua vasta, kun kuulemiset on tehty ja koskisi siten varsinaista lupaharkintaa. Määräaikaa voitaisiin perustellusta syystä pidentää. Lupapäätösten julkipano ja tiedoksianto tapahtuisi yhdellä kertaa ja siitä säädettäisiin uudessa menettelylaissa.

Eri lupapäätöksiin liittyviin muutoksenhakumenettelyihin tai valitusoikeutta koskeviin säännöksiin ei esitetäisi muutoksia.

5.5 Yhteensovittava viranomainen ja sen toimivalta

Yhteensovittavana viranomaisena toimisi valtion lupa- ja valvontaviranomainen niiden hankkeiden osalta, jotka edellyttävät sen lupaa ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimisi yhteen sovittavana viranomaisena silloin, kun se toimii lupaviranomaisena ympäristönsuojelulain tai maa-aineslain nojalla. Menettelyjä voitaisiin sovittaa yhteen myös valtion ja kunnan lupaviranomaisen välillä.

Yhteensovittava viranomainen toimisi ennakkotapaamisen koollekutsujana. Yhteensovittava viranomainen osallistuisi hankkeen etenemissuunnitelman laatimiseen ja huolehtisi menettelyn kokonaisuikataulun noudattamisesta.

Kun lupahakemukset ovat tulleet vireille, yhteensovittava viranomainen huolehtisi, että toimivaltaiset viranomaiset tarkastavat hakemuksen sovitussa määräajassa. Viranomaisten tulisi määräajassa syöttää sähköiseen järjestelmään mahdolliset lisäselvitystarpeet hakemuksen täydentämiseksi.

Yhteensovittava viranomainen laatisi hakemuksista kuulemista koskevan ilmoituksen, varmistaisi, että kuulemista koskevat asiakirjat ovat asianosaisten ja yleisön saatavilla sähköisessä järjestelmässä sekä huolehtisi tiedottamistoimista.

Jos useammassa lupa-asiassa on tarpeen pyytää lausuntoa samalta viranomaiselta, yhteensovittava viranomainen pyytäisi lausunnon. Samalla yhteensovittava viranomainen varmistaisi, että mahdolliset yksittäiset, vain yhteen lupa-asiaan liittyvät lausunnot pyydetään samassa aikataulussa.

Viranomainen huolehtisi vastinepyynnön hakijalle asianosaisten ja yleisön kuulemispalautteesta sekä saaduista viranomaislausunnoista. Kuulemisvaiheen jälkeen yhteensovittava viranomainen asettaisi määräajan, jossa lupapäätökset annetaan. Ennen päätösten antamista yhteensovittava viranomainen ja muut lupaviranomaiset varmistaisivat, ettei päätöksiin sisälly ristiriitaisia lupamääräyksiä. Yhteensovittava viranomainen huolehtisi lupapäätösten julkipanosta ja tiedoksiannosta.

5.6 YVA- ja lupamenettelyn kuulemisten yhteensovittaminen

YVA- ja lupamenettelyjen kuulemisvaiheita yhteensovitettaisiin siten, että YVA-lain mukainen arviointiselostuksesta kuuleminen ja ympäristönsuojelulain mukainen lupahakemuksesta kuuleminen voitaisiin toteuttaa samanaikaisesti ja samalla kuulutuksella. Myös kuulemiseen varattu määräaika yhteensovitettaisiin eli mielipiteiden ja muistutusten antamiselle arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta varattaisiin 30 päivän määräaika.

Kuulemisten yhteensovittaminen voisi koskea hanketta, jonka fyysiselle sijaintipaikalle ei ole vaihtoehtoja eikä toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksilla ole merkittäviä eroja. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa olemassa olevan teollisen toiminnan muutosta tai laajennusta olemassa olevan laitosalueen sisällä, esimerkiksi laitoksen tuotantotehon muutosta tai uuden laitteen käyttöönottoa. Toteutettavan muutoksen tai sen vaihtoehtoisen toteuttamistavan vaikutusten tulisi olemassa oleva toiminta huomioon ottaen olla vähäisiä. Käytännössä kysymys olisi hankkeesta, jonka on YVA-velvollinen suoraan YVA-lain hankeluettelon mukaan. Edellytyksenä yhteensovittamiselle olisi, että lupahakemuksen kohteena oleva hankerajaus olisi yhtenä vaihtoehtona mukana YVA-menettelyssä.

Arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemisten ajallisesta yhdistämisestä ja sen käytännön toteuttamisesta sovittaisiin YVA-menettelyn yhteydessä toiminnanharjoittajan, YVA-yhteysviranomaisen ja lupaviranomaisen kesken. Viimekätinen päätösvalta yhdistämisestä olisi kuitenkin YVA-yhteysviranomaisella. Muodollisesti YVA-yhteysviranomainen vastaisi jatkossakin YVA-selostuksen kuulemisesta ja lupaviranomainen lupahakemuksen kuulemisesta. Kun lupaviranomainen osallistuisi keskusteluihin jo YVA-menettelyssä, YVA:ssa laadittavat selvitykset todennäköisesti vastaisivat paremmin tulevan lupavaiheen tarpeisiin.

Kuulemisvaiheiden yhteensovittaminen olisi valinnaista, joten edelleen säilyisi mahdollisuus erillisiin menettelyihin. YVA- ja lupamenettelyn yhteensovittaminen ei luonnollisesti koskisi tilanteita, jossa YVA-menettely on jo uuden YVA-lain mukaisesti yhteensovitettu kaavoitukseen.

5.7 Pidemmän aikavälin kehittäminen

Menettelyjen ajallinen yhteensovittaminen on yksi toimenpide lupamenettelyiden sujuvoittamisessa. Nykyiset ympäristöllisiin lupiin liittyvät menettelyä ja osallistumista koskevat säännökset eroavat toisistaan ja eroavaisuudet voivat olla perusteltuja lupa-asioiden erilaisen luonteen vuoksi. Lainsäädäntöhankkeen aikataulu ja resurssit huomioon ottaen tässä hankkeessa ei ole mahdollista ryhtyä laajaan eri lupalainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen.

Lainsäädännön jatkovalmistelussa tullaan arvioimaan ja vertailemaan tarkemmin, mitä vaikutuksia menettelyjen ajallisesta yhteensovittamisesta aiheutuu eri toimialoille ja osapuolille. Vaikutusten arvioinnissa arvioidaan rinnalla myös menettelyjen yhdentämisvaihtoehdon vaikutuksia. Pidemmälle meneviä kehittämistoimenpiteitä voidaan arvioida tarkemmin, kun sähköisestä asioinnista, hallinnon uudistuksesta sekä nyt valmisteltavasta yhteensovittavasta menettelystä on saatu kokemuksia.

Pidemmällä aikavälillä on mahdollista edetä kohti ympäristöllisten menettelysäännösten yhdentämistä ja ympäristölainsäädännön sisällöllistä harmonisointia.